

Politique migratoire suisse : passé, présent, future

Autor(en): **Cattacin, Sandro / Fibbi, Rosita**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **81 (2001)**

Heft 11

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166544>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE – PASSÉ, PRÉSENT, FUTURE

Sandro Cattacin est professeur à l'Institut de hautes études en administration publiques et directeur du Forum suisse pour l'étude des migrations.

Rosita Fibbi, PD, est cheffe de projet au Forum suisse pour l'étude des migrations.

(Informations supplémentaires:
www.unine.ch/fsm)

Depuis le début des années 1990, la politique migratoire suisse est un vaste chantier. Nous y retrouvons tous les ingrédients de ce que l'on a appelé la « crise migratoire »; celle-ci a été définie comme la préoccupation grandissante des gouvernements et des citoyens des pays d'immigration concernant le contrôle des entrées, l'intégration des migrants et des réfugiés, les relations internationales, les normes et les institutions internationales ainsi que les considérations morales. Dans une Suisse qui sait pratiquer avec excellence l'art de temporer, le moins que l'on puisse dire, c'est que brusquement tout se met en mouvement. Cet article tente de cerner la raison de cet activisme.

La politique migratoire suisse était caractérisée par son pilotage à vue. Jamais formulées de manière systématique, les mesures prises après la guerre ont répondu pendant longtemps aux demandes urgentes venant des acteurs économiques (d'abord les entreprises et les organisations patronales, puis les syndicats) et politiques (notamment le mouvement xénophobe). Ceci provoquait des changements brusques de la politique qui, néanmoins, étaient relativement faciles à identifier dans ces traits caractéristiques: l'immigration était relativement homogène et gérable par une politique extérieure basée sur des accords bilatéraux et par une politique intérieure du contrôle par contingents. S'ajoutaient des orientations xénophobes indirectement prises en compte dans la formulation des politiques.

Les modifications de la constellation nationale

A partir des années 1980, la situation change fondamentalement sur les plans économique, politique, social et démographique. Les acteurs économiques sont partagés à l'égard de la gestion des flux migratoires vers la Suisse: le principal motif de ces divisions est le clivage important parmi les associations d'entrepreneurs entre une orientation domestique et une orientation extérieure due à une concurrence internationale accrue. Mais le syndicat aussi modifie sa position et ajoute une perspective d'intégration des étrangers résidents à son attitude protectionniste du

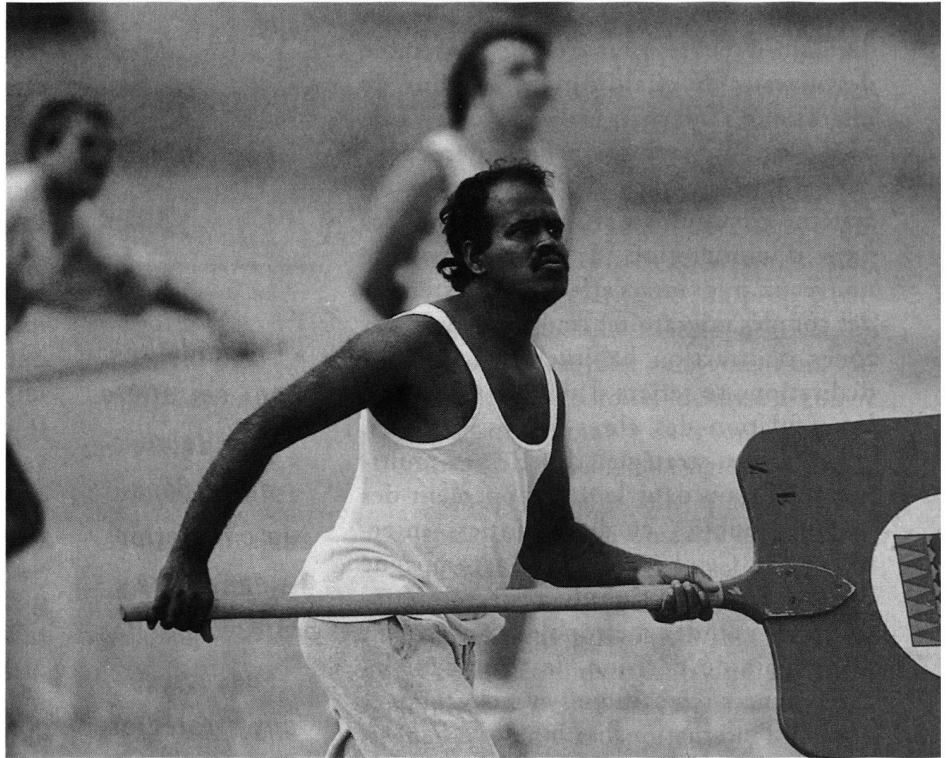
marché du travail domestique. Le mouvement xénophobe diversifie ses thèmes d'action en ajoutant notamment à la question de la limitation des entrées, les thèmes des réfugiés, de l'intégration des étrangers et de l'Europe, en trouvant un puissant allié auprès de l'Union démocratique du centre. Le motif de ces changements réside dans les conjonctures politiques. Les années 1970 ont montré un affaiblissement de l'intérêt pour la question de la limitation des entrées des étrangers en Suisse et surtout une difficulté à garder intacte la force politique de l'extrême droite dont le discours semble usé. La diversité accrue des flux d'immigration a non seulement redonné de l'élan à l'action de ce mouvement, mais elle s'est avérée tellement efficace qu'une partie de la droite traditionnelle a tenté, avec succès, d'incorporer – au moins partiellement – les thèmes jusque-là monopolisés par des formations extrémistes.

Le phénomène migratoire change aussi du point de vue social. On constate notamment la tendance à la sédentarisation et l'augmentation de la diversité nationale, linguistique et religieuse dans la composition des migrants vivant en Suisse. La sédentarisation est due à une amélioration de la situation en termes de droits sociaux en Suisse et à l'augmentation de la proportion d'étrangers nés en Suisse qui ont choisi ce pays comme lieu de vie. Concernant l'augmentation de la diversité, le fait s'explique par une transformation des pays traditionnels d'émigration en pays d'immigration et par la

conséquente ouverture de la Suisse à des immigrés d'autres nationalités. Cette diversification est allée en s'accroissant dans la dernière décennie suite, d'une part, au changement du bassin de recrutement de la main-d'œuvre et d'autre part, à l'augmentation des entrées imputables à la procédure d'asile présentées, notamment entre 1985 et 1994.

Notons aussi la nouvelle importance démographique des immigrés pour la Suisse: l'accroissement de la population est tributaire de l'immigration et de ses suites démographiques. Depuis le début des années 1980, le solde migratoire des étrangers représentait en effet deux tiers de l'accroissement de la population, le dernier tiers étant dû à l'excédent de naissances, d'ampleur comparable entre les Suisses et les étrangers. Au début 1990, la situation change. L'excédent de naissances suisses diminue et se stabilise à 5000 naissances par an, alors que le solde migratoire suisse devient négatif en raison de 5000 personnes, essentiellement des jeunes s'établissant à l'étranger; l'accroissement de la population est donc entièrement imputable aux immigrés.

Les divisions se renforcent donc à tous les niveaux (politique, économique et socio-démographique), ce qui rend difficilement praticable le modèle de formulation de politique par concordance et à partir de larges majorités, même si la pression politique à mettre fin au pilotage à vue et à développer un concept de politique migratoire plus cohérent est en augmentation. Mais comment expliquer alors les efforts législatifs en cours au niveau de l'asile et de la migration? Nous pensons que ce ne sont pas les facteurs internes – qui, on vient de le voir, auraient tendance à déboucher sur une impasse – mais les facteurs externes qui poussent la Suisse à prendre des décisions en matière de migration. La réalisation de ces changements doit désormais s'opérer dans un contexte d'internationalisation des flux, et également d'affirmation de standards minimaux. Cela oblige les autorités à s'efforcer d'élaborer un nouveau compromis entre l'impératif économique et la peur de



La naturalisation facilitée est en discussion depuis 1994. Elle sera l'un des principaux piliers d'une nouvelle politique fédérale dans le domaine de l'intégration.
© RDB / Seiler

l'«emprise étrangère», cette dernière étant désormais considérée plutôt comme un obstacle dans le processus politique que comme un horizon d'orientation partiellement partagé par les autorités. Alors que, jusque dans les années 1970, ce sont des facteurs internes qui expliquent les policy-outcomes, depuis lors, ce sont des facteurs liés aux modifications de la macroconstellation internationale qui acquièrent du poids. Un tel constat permet de conclure que l'activisme actuel ne peut que difficilement être reconduit aux seuls changements intervenus à l'intérieur de la Suisse, même si l'on ressent sur l'arène nationale la crainte de perdre la maîtrise des flux migratoires et la peur d'un afflux incontrôlé d'étrangers vers la Suisse, sur fond de climat économique détérioré et d'un regain d'activité du mouvement xénophobe.

Les changements dans la macroconstellation internationale

En effet, au niveau de l'environnement international, la Suisse se trouve dans un monde en mutation, sur les plans tant économique que politique. Du point de vue économique et social, la globalisation économique et financière et la mondialisation des flux migratoires se font ressentir dans un pays comme la Suisse qui, avec son mo-

dèle de développement extraverti, a besoin de main-d'œuvre pour couvrir l'ensemble des niveaux de qualification. Les flux de migrations s'internationalisent; cela va de pair avec l'augmentation des interdépendances économiques et l'écroulement du système communiste. Ainsi, dans tous les pays d'immigration, le recrutement de nouveaux migrants s'effectue à l'extérieur des couples migratoires traditionnels et des zones d'attraction habituelles. La «mondialisation» se reflète d'ailleurs aussi dans la circulation des élites professionnelles, associée aux stratégies des firmes multinationales, ou dans le développement des marchés publics et des chantiers internationaux. Ce phénomène est accompagné par la métropolisation du système migratoire: les grandes métropoles concentrent le pouvoir de décision, les capitaux, les compétences scientifiques et techniques et dirigent l'internationalisation des échanges; dès lors elles deviennent des relais qui attirent également les populations immigrées.

Par ailleurs, on assiste à la montée du phénomène de l'asile. Celui-ci se manifeste dans l'augmentation partout en Europe du nombre de personnes demandant l'asile. Les nouveaux requérants viennent de pays extra-européens; leur niveau de formation est largement inférieur à celui de leurs prédécesseurs. La chute du Mur de Berlin en 1989 a contribué à changer les données du phénomène des réfugiés, faisant voler en éclat les *patterns* d'acceptation des réfugiés de la période de la guerre froide, empreints d'une combinaison d'attitudes racistes et de considérations idéologiques.

Du point de vue du système politique international, la Suisse sort de la complaisance par rapport à son isolement et elle est plus exposée aux changements, notamment en termes d'augmentation des interdépendances diplomatiques internationales et de l'intégration de l'Union européenne, dont font partie désormais tous les pays voisins.

Bien évidemment, la législation relative à l'asile est d'emblée inscrite dans un cadre international, par le biais notamment de la Convention de Genève de 1951 et qui pose la définition des personnes envers lesquelles la communauté internationale est dans l'obligation d'intervenir. Les gouvernements nationaux demeurent les

.....

La «mondialisation» se reflète d'ailleurs aussi dans la circulation des élites professionnelles, associée aux stratégies des firmes multinationales.

.....

acteurs principaux de ce système international; les organisations nongouvernementales jouent cependant un rôle majeur dans la mise en place de ce système international de protection des réfugiés.

Le jeu d'influence multidimensionnel

L'effet de ces transformations du contexte international sur l'activité législative et les options politiques semblent donc le plus important des changements intervenus dans le cadre national. Le jeu d'influence des variables est cependant complexe et difficile à peser: les facteurs endogènes et les influences externes se combinent entre eux dans la formulation des problèmes, ainsi que dans l'élaboration des possibles solutions. Néanmoins, un passage vers une plus grande internationalisation des questions migratoires s'est produit aussi en Suisse.

L'actuelle mise en chantier de la politique suisse vise partiellement à contre-carrer la perte de contrôle des flux migratoires. Cette perte de contrôle découle du fait que la logique des droits entre en conflit avec la logique du marché. Il s'agirait de parvenir à cette quadrature du cercle qui consiste à soumettre plus strictement les nouveaux flux aux finalités économiques considérées prioritaires pour le pays, tout en respectant des standards minima internationaux en termes de droits.

L'affirmation de valeurs universalistes et humanitaires constitue d'ailleurs traditionnellement le contrepoids aux tendances xénophobes: en se référant à la situation de 1964, on constate cependant que ces valeurs ne parvenaient à être prises en compte que sous l'effet de la pression extérieure exercée par l'Italie, au grand scandale des milieux nationalistes et politiques, qui revendiquait pour ses ressortissants un statut proche de celui qui leur était accordé en Allemagne de l'Ouest, pays adhérent au traité de Rome. Au milieu des années 1990, l'abolition du statut de saisonnier est demandée par l'Union européenne en hommage à ses propres principes fondateurs et sous l'impulsion de l'Espagne et du Portugal qui entendent améliorer le sort de leurs ressortissants résidant en Suisse.

Toutefois, l'actuelle affirmation des valeurs universalistes et humanitaires semble produire aujourd'hui une faille dans le con-

tinuum entre les positions xénophobes et l'orientation des politiques migratoires: la double nationalité sera permise à partir de 1992, la naturalisation facilitée est en discussion depuis 1994; en 1996 le Parlement annule l'initiative «Pour une politique d'asile raisonnable» de 1991, parce qu'incompatible avec le droit international; notons enfin le développement d'une nouvelle politique fédérale dans le domaine de l'intégration.

L'intérêt de certains groupes de pression internes au pays est toujours en jeu: les milieux économiques sont par exemple déterminants dans le changement de cap qu'a représenté la question de la double nationalité. Mais la rhétorique sur laquelle se fonde la justification des prises de position innovatrices emprunte souvent l'argument de l'adaptation nécessaire aux «normes internationales», qu'elles soient légalement codifiées ou non.

Nous prétendons ainsi qu'une valeur de référence ultérieure s'est progressivement affirmée, celle universaliste des droits humains, et ce grâce à sa codification juridique, ainsi qu'au contexte institutionnel et organisationnel dans lequel ces standards sont prônés. Cette référence universaliste s'impose comme incontournable dans la politique migratoire, même si les mécanismes par le biais desquels elle s'institutionnalise peuvent différer d'un cas de figure à l'autre, selon que l'étranger est un réfugié, un travailleur immigré – qualifié ou non –, ou un étranger résident.

Reste à savoir par quel biais ce discours transnational parvient à contraindre l'évolution des politiques internes des États vis-à-vis des migrants. Toute internationalisation de la politique migratoire suisse semble, à la lumière des négociations avec l'Union européenne, se produire à la lumière de trois facteurs:

- l'exaspération du paradoxe du libéralisme: conflit ouvert entre libéralisme économique – recherché – et libéralisme politique – subi – puisque les deux dossiers (par exemple dans l'accès au marché européen et ses standards de droits) sont désormais indissociables dans l'architecture de la négociation; ainsi la nécessité de l'ouverture économique se présente comme inéluctablement accompagnée par l'ouverture culturelle aux valeurs universalistes réactualisées;

.....

*L'actuelle
affirmation des
valeurs
universalistes
et humanitaires
semble produire
aujourd'hui une
faille dans
le continuum
entre les
positions
xénophobes
et l'orientation
des politiques
migratoires.*

.....

- les principes globaux et pression – renforcée – des pays d'origine des migrants, dont les intérêts sont bien relayés dans l'Union;
- la pratique légitime de la comparaison entre pays et de l'évaluation des effets des politiques, aucun pays ne pouvant désormais s'abriter entièrement derrière la singularité de son propre parcours historique. Cette négociation intervient en effet au moment où, rattrapée par l'histoire, la Suisse découvre des zones d'ombre dans son passé. Son «insularité» change de signification: de planche de salut, elle apparaît désormais comme un obstacle au développement économique et social.

Il est donc possible de s'imaginer que le discours interne à la Suisse soit influencé par l'enchevêtrement croissant des décideurs dans des contextes transnationaux – formant une espèce de «communauté politique» discursive et partageant une grande partie de leurs orientations.

Conclusion

Une modélisation explicative des transformations en acte en matière de politique migratoire suisse doit donc prévoir un axe temporel et un enchevêtrement des niveaux de formulation des politiques, s'influençant de manière différenciée. Du point de vue de la constellation des macro-variables, nous imaginons – pour la phase actuelle – une prépondérance des variables de politiques supranationales sur la régulation en Suisse, transmis par pression externe, mais aussi par l'importation du discours transnational, sur les droits de l'homme en général et sur les droits des populations immigrées en particulier. Ces variables se manifestent notamment dans le système politique suisse. C'est le politique qui devient le moteur du changement, demandant à la société et à l'économie un effort d'adaptation.

Notre propos ne vise pas à attribuer un rôle prépondérant définitif à la dynamique internationale dans la ré-élaboration de la politique migratoire suisse; il entend plutôt rendre compte de la nouvelle pertinence du cadre international à la fois comme référent dans sa ré-élaboration et comme levier dans le rapport de force qui s'établit entre l'État suisse et ses partenaires européens. ♦